Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

31 289 Voortgezet Onderwijs

Nr. 334 VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 6 juli 2016

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 17 december 2015 over de voortgangsbrief vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs (Kamerstuk 31 289, nr. 274).

De vragen en opmerkingen zijn op 4 februari 2016 aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorgelegd. Bij brief van 5 juli 2016 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Arends

kst-31289-334
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Inhoud

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

1 Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de voortgang van het traject richting een vereenvoudiging van de bekostiging in het voortgezet onderwijs. Zij steunen de inzet van de Staatssecretaris om dit te realiseren en hebben daar voor nu nog enkele vragen over.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voortgangsbrief vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de brief over de vereenvoudiging van de bekostiging van het voortgezet onderwijs. Zij hebben nog de volgende vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris over de vereenvoudiging van de bekostiging van het voortgezet onderwijs. Deze leden hebben nog een aantal vragen.

2 Vormgeving van het nieuwe bekostigingsmodel

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het vereenvoudigde bekostigingsmodel drie parameters bevat. Klopt de aanname dat de totale uitgave aan voortgezet onderwijs gelijk blijft en dat derhalve alleen de wijze waarop de middelen onder scholen wordt verdeeld wijzigt? Tevens vragen zij op welke wijze de hoogte van de bekostiging voor elk van de drie parameters wordt bepaald en hoe deze bedragen zich tot elkaar verhouden.

3 Uitwerking vaste voet

De leden van de VVD-fractie lezen dat de vaste voet voor de overige instellingen gaat tellen wanneer er 130 of meer leerlingen les krijgen. Zij vragen of de Staatssecretaris dit getal nader kan toelichten. Heeft de Staatssecretaris ook overwogen om geen vaste voet te gebruiken per vestiging? Zij ontvangen graag een toelichting hierop.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat voor de uitwerking van de vaste voet per vestiging geldt dat de Staatssecretaris voorstelt om wanneer besturen meerdere vestigingen in één gebouw heeft er slechts één vaste voet wordt verstrekt. De voornoemde leden hechten grote waarde aan het bestaan van brede scholengemeenschappen waarbij er

onderwijs wordt aangeboden van bijvoorbeeld vmbo-t[1] tot en met vwo. De leden spreken hun zorgen uit over schoolbesturen die verschillende onderwijsniveaus op verschillende, separate, locaties huisvesten. Op deze wijze ontstaan er ongewenst gescheiden werelden en moeten kinderen die overstappen naar een ander onderwijsniveau ook overstappen naar een ander schoolgebouw. Het is mogelijk dat het verstrekken van slechts één vaste voet per schoolgebouw deze ontwikkeling van gescheiden onderwijs juist stimuleert. Hoe beoordeelt de Staatssecretaris dit gevaar? Deze leden stellen voor om schoolbesturen middels de bekostiging juist te stimuleren om brede scholengemeenschappen in één gebouw te huisvesten. Welke mogelijkheden ziet de Staatssecretaris om dit te verwerken in het voorstel voor een nieuw bekostigingssysteem? Is de Staatssecretaris hiervan een voorstander en zo ja, waarom wel, zo nee waarom niet, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de SP-fractie vragen de Staatssecretaris of hij zicht heeft op het aantal vestigingen dat buiten de boot valt bij de nieuwe systematiek rond de vaste voet. Hoeveel vestigingen zijn er met minder dan 70 leerlingen in het praktijkonderwijs en minder dan 130 in de overige richtingen? Zij vragen tevens wat, volgens de Staatssecretaris, het uiteindelijke effect zal zijn voor deze scholen.
De Staatssecretaris geeft aan dat een school met meerdere vestigingen op één locatie, één vaste voet verstrekt krijgt. Zij vragen of de Staatssecretaris ter verduidelijking kan aangeven dat dit eenzelfde bedrag zou zijn wanneer er slechts één vestiging op de locatie aanwezig zou zijn.

De leden van de CDA-fractie hebben vragen over de vaste voet voor onderbouw en bovenbouw van het algemeen vormend onderwijs. Zij vragen wat de reden is dat een vast voet wordt gekozen voor de gehele onderbouw van het voortgezet onderwijs. Waarom wordt hier niet een splitsing aangebracht tussen onderwijs met een technisch karakter als vmbo en algemeen vormend onderwijs? Is het niet zo dat de kosten voor een technische vmbo onderbouw opleiding hoger liggen dan voor de rest van de onderbouw? Zij ontvangen graag een toelichting hierop.
Deze leden vragen ook een nadere onderbouwing voor de ondergrens van respectievelijk 70 en 130 leerlingen voor een vestiging van praktijkonderwijs en overige vestigingen. Kan de Staatssecretaris aangeven of er ook kleinere vestigingen zijn: kortom vallen alle huidige vestigingen onder deze regel? Zij vragen tevens of deze regel ook rekening houdt met de effecten van demografische krimp. In krimpgebieden zullen vaker kleine vestigingen voorkomen dan in andere gebieden. Kan de Staatssecretaris aangeven of hij van mening is dat deze maatregel als onbedoeld effect schaalvergroting van het onderwijs kan inhouden? Zijn er niet ook andere criteria dan alleen het aantal leerlingen waaraan getoetst kan worden of sprake is van een vestiging of niet, zo vragen de voornoemde leden.

4 Uitwerking overgangsregeling

De leden van de VVD-fractie zien realisme terug in de voorgestelde overgangstermijn, maar vragen in hoeverre de scholen een goede inschatting kunnen maken van hun financiële situatie en prognose. Welke acties/oplossingen ziet de Staatssecretaris voor zich als scholen onverhoopt met extreme situaties te maken krijgen? Zij vragen wanneer de Staatssecretaris met deze scholen maatwerkoplossingen gaat bespreken. Welke algemene lessen, zowel inhoudelijk als procesmatig, zijn er te trekken uit het traject om tot een nieuwe bekostigingssystematiek in het voortgezet onderwijs te komen? Zij vragen tevens in hoeverre deze lessen

[1] vmbo-t: de theoretische leerweg van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs

ook ingezet kunnen worden bij de voorgenomen vernieuwing van de bekostigingssystematiek in het primair onderwijs.

De leden van de SP-fractie vragen waarom er gesproken wordt van «geen significant verband» tussen de negatieve effecten van de vereenvoudiging van de bekostiging en de verevening in het passend onderwijs. Kan de Staatssecretaris concrete cijfers aanleveren? Zij vragen bij hoeveel scholen de Staatssecretaris verwacht dat er maatwerk nodig gaat zijn vanwege stapeling van negatieve effecten.
Deze leden vragen of de vereenvoudiging van de bekostiging de bestaande problemen in het onderwijs – te grote klassen, te weinig leraren, werkdruk, et cetera – wel aanpakt, vereenvoudiging betekent niet dat er meer geld beschikbaar is. Wat is de reactie van de Staatssecretaris hierop, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris of hij kan aangeven of onder de 90% besturen, die hij noemt in zijn brief die te maken krijgen met een positief herverdeeleffect, overwegend scholengemeenschappen zonder vmbo zitten of dat deze positieve herverdeeleffecten ook opgaan voor besturen met vmbo? Kan de Staatssecretaris aangeven wat de kenmerken zijn van de schoolbesturen die wel door sterke negatieve herverdeeleffecten zullen worden getroffen? Tevens vragen zij of de overgangsperiode van drie jaar voldoende is om te anticiperen op de negatieve herverdeeleffecten. Welke maatregelen kunnen scholen in die drie jaren nemen om hierop te anticiperen en kunnen deze maatregelen wel binnen drie jaren geëffectueerd worden, zo vragen de eerder genoemde leden

5 Modernisering WVO

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de brief van de Staatssecretaris ook staat geschreven dat de hele wet op het voortgezet onderwijs gemoderniseerd zal worden. In welke mate gaat deze beter aansluiten op de andere onderwijswetten en met name de wet op het primair onderwijs? Is overwogen de WVO en WPO[2] beter aan te sluiten of zelfs samen te voegen? De voornoemde leden vragen in hoeverre de uitgangspunten en kaders van de bekostiging van het voortgezet en primair onderwijs dan ook op elkaar aan zouden moeten sluiten.

6 Lumpsumfinanciering vereist goede verantwoording

Alhoewel de Staatssecretaris voorstelt om de bekostiging voortaan op bestuursniveau te berekenen en beschikken, is het voor de leden van de PvdA-fractie juist van belang dat op het niveau van de school wordt besloten over en wordt toegezien op een passende besteding van het geld. Schoolleiders, leraren, leerlingen en hun ouders hebben samen het beste zicht op wat er voor de school nodig is en dus waaraan het geld wordt uitgegeven. Zij moeten daarover dus kunnen meebeslissen. Terecht onderkent de Staatssecretaris daarom het belang van een sterke medezeggenschap. Het voorstel om de medezeggenschapsraad instemmingsrecht te geven op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid is hierin een eerste stap. De Staatssecretaris geeft aan te werken aan een concrete uitwerking hiervan alvorens voorstellen te doen aan de Kamer. De voornoemde leden vragen de Staatssecretaris om daarbij onderscheid te maken tussen de (rechten van de) medezeggenschapsraad op schoolniveau en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad op bestuursniveau. Over welke onderwerpen en op welk niveau vindt de medezeggenschap plaats? Voor deze leden geldt dat ook in dit kader zo veel als

[2] WPO: Wet op het primair onderwijs

mogelijk autonomie moet worden gegeven aan schoolleiders, leraren, leerlingen en hun ouders. Onderschrijft de Staatssecretaris dit uitgangspunt en is hij bereid dit te verwerken in zijn voorstellen, zo vragen deze leden.
De leden van de SP-fractie zien dat de Staatssecretaris van plan is twee flinke wetswijzigingen in één keer door te voeren. Hoewel de modernisering van de WVO, volgens de Staatssecretaris, geen inhoudelijke wijzigingen met zich meebrengt, hebben de leden van deze fractie zo hun vraagtekens hierbij. Het betreft grote wijzigingen in de wetstekst die na wijziging anders geïnterpreteerd kunnen worden. Zij vragen of de Staatssecretaris de mening deelt dat een dergelijk grote operatie alleen zorgvuldig uitgevoerd kan worden wanneer de Kamer dit apart kan bekijken. Tevens vragen zij wat de overweging was om dit niet te doen.
Deze leden zijn blij te lezen dat medezeggenschapsraden instemmingsrecht krijgen op de meerjarenbegroting. Ook vragen zij hoe de Staatssecretaris tegenover uitbreiding van het instemmingsrecht naar de jaarlijkse begroting staat.
De voornoemde leden vragen tot slot of de Staatssecretaris voornemens is het onderzoek naar en de daaruit voortkomende alternatieven voor de lumpsum naar aanleiding van de motie van het lid Duisenberg c.s.[3] af te wachten alvorens deze wetten in te dienen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de Staatssecretaris nader kan motiveren waarom hij nadenkt over het geven van instemmingsrecht aan de medezeggenschap op hoofdlijnen van de begroting. Welke knelpunten zijn er in het huidige systeem, die op te lossen zijn met dit instemmingsrecht? Wat zijn de gevolgen als er niet wordt ingestemd met de hoofdlijnen van de begroting? Wat zijn dan de gevolgen voor de school en /of het bestuur? Welke waarborgen zijn er om te voorkomen dat scholen geen financiële keuzes kunnen maken en/of niet weten waar ze aan toe zijn als de medezeggenschapsraad weigert in te stemmen met de hoofdlijnen van de begroting? Deze leden vragen de Staatssecretaris ook nader toe te lichten hoe het geven van de bekostiging aan het bestuur er in de praktijk uit zal komen te zien. Tot slot vragen zij of het mogelijk is dat een bestuur ervoor kiest om de ene school meer te geven en de andere minder.

7 Overig

Tot slot hebben de leden van de VVD-fractie een groot aantal keren met de Staatssecretaris gesproken over de krimpregio's. In deze regio's kan door demografische ontwikkelingen een breed aanbod van onderwijs, van de praktijkschool tot het vwo, onder druk komen te staan. In welk opzicht gaat deze vereenvoudiging van de bekostiging daar rekening mee houden? Welke scenario's gaat de Staatssecretaris daarbij berekenen? De gevolgen zijn procentueel wellicht niet groot, maar waarborgt de vereenvoudiging ook een dekkend aanbod in Nederland? Graag ontvangen de voornoemde leden een toelichting hierop.

Tot slot wijzen de leden van de PvdA-fractie op specifiek taalgebruik in de voortgangsbrief, er wordt geschreven over «de prijs voor leerlingen». De leden begrijpen dat wanneer er gesproken wordt over de bekostiging van het onderwijs, het gebruik van dergelijke economische termen voor sommigen voor de hand liggen. Voor de leden van deze fractie geldt dit echter niet. Het onderwijs is geen markt en de leerlingen kennen geen «prijs». De leden verzoeken de Staatssecretaris in dit kader andere woorden te kiezen die meer recht doen aan het doel en de aard van het onderwijs.

---

[3] Kamerstuk 34 300-VIII, nr. 27

II Reactie van de Staatssecretaris

2 Vormgeving van het nieuwe bekostigingsmodel

De leden van de PvdA-fractie vragen of de aanname klopt dat de totale uitgaven aan het voortgezet onderwijs gelijk blijven en dat alleen de wijze waarop de middelen onder scholen worden verdeeld wijzigt. Daarnaast vragen zij op welke manier de hoogte van de bekostiging voor elk van de drie parameters wordt bepaald en hoe deze bedragen zich tot elkaar verhouden. De vereenvoudiging van de bekostiging vermindert of vermeerdert de uitgaven aan het voortgezet onderwijs inderdaad niet. Wel verandert de wijze waarop de middelen onder de schoolbesturen worden verdeeld. Het aantal bekostigingsparameters, dus het aantal factoren dat deze verdeling bepaalt, wordt in de nieuwe bekostiging fors gereduceerd. Ik ben me bewust van de verschillende kosten die gekoppeld zijn aan verschillende soorten onderwijs. Zo liggen bijvoorbeeld de kosten van technisch onderwijs vanwege de veiligheidsmaatregelen en duurdere materialen hoger dan algemeen vormend onderwijs. Om deze reden zijn in het huidige voorstel twee leerlingafhankelijke bedragen opgenomen, waarbij een schoolbestuur voor een leerling in de bovenbouw van het vbo en in het praktijkonderwijs een hoger bedrag aan bekostiging ontvangt dan voor een leerling in het algemeen vormend onderwijs. De voorlopige hoogte van de bedragen is bepaald door een regressieanalyse. Hierbij is een relatie gelegd tussen de oude bekostiging en de drie bekostigingsparameters, waarbij de herverdeeleffecten zoveel mogelijk zijn geminimaliseerd.

3 Uitwerking vaste voet

De leden van de VVD- en CDA-fractie vragen om een toelichting op de bekostigingsnorm van 130 leerlingen. De bekostigingsnorm voor de vaste voet per vestiging is afgeleid van de opheffingsnorm zoals bepaald in de WVO. Voor het praktijkonderwijs is deze norm vastgesteld op 70 leerlingen. Dit wordt dus ook de bekostigingsnorm voor vestigingen waar praktijkonderwijs wordt gegeven. De bekostigingsnorm voor overige vestigingen van 130 leerlingen is gebaseerd op de laagste opheffingsnorm binnen het overige onderwijs, namelijk voor een school voor voorbereidend beroepsonderwijs (met één sector) binnen een scholengemeenschap.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie zich af of in het proces overwogen is om in de nieuwe bekostiging geen vaste voet te hanteren. Er is in het voorgestelde nieuwe bekostigingsmodel gekozen voor een vaste voet, omdat schoolbesturen te maken hebben met vaste lasten die gepaard gaan met het exploiteren van een vestiging. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de aansturing van de vestiging en het in dienst nemen van een conciërge. Bij een geringe omvang van het aantal leerlingen levert dit een schaalnadeel op, terwijl het voor schoolbesturen ook na de vereenvoudiging van de bekostiging mogelijk moet blijven om het onderwijs relatief kleinschalig te organiseren. Daarnaast speelt in het kader van krimp ook de toegankelijkheid van het onderwijs een rol. Een volledig lineaire bekostiging zonder vaste voet zou niet alleen geen recht doen aan de hogere kosten van een kleine school, maar zou tevens het voortgezet onderwijs in krimpgebieden minder toegankelijk maken. Door het hanteren van een vaste voet wordt de financiële kwetsbaarheid van scholen die te maken hebben met dalende leerlingaantallen gedempt. Tegelijkertijd is het van belang dat de vaste voet niet prikkelt tot het nodeloos openen van meerdere vestigingen. Daarom wil ik de vaste voet per vestiging met opzet beperkt houden. De belangrijkste factor die de hoogte van de bekostiging bepaalt blijft dan ook het aantal leerlingen.

De leden van de PvdA-fractie spreken hun zorgen uit over het feit dat er per schoolgebouw maar één vaste voet wordt verstrekt en zijn bang voor een ontwikkeling richting gescheiden onderwijs. Daarnaast vragen zij welke mogelijkheden er zijn om in het bekostigingsmodel een stimulans in te bouwen die schoolbesturen prikkelt om brede scholengemeenschappen in één gebouw te huisvesten. Ik deel de zorg van de PvdA-fractie niet. De omvang van de vaste voet wil ik zoals gezegd beperkt houden. Hierdoor wordt de prikkel vermeden dat schoolbesturen slechts uit financieel belang leerlingen in aparte gebouwen zullen vestigen. Het zal voor schoolbesturen, als het gaat om de vaste voet, altijd efficiënter zijn om hun school of scholen over zo min mogelijk gebouwen te verspreiden. Hiermee bevat het nieuwe bekostigingsmodel dus een prikkel om scholen (waaronder brede scholengemeenschappen) in één gebouw te huisvesten en is er geen sprake van het stimuleren van gescheiden onderwijs. Tegelijkertijd wordt er door het hanteren van deze beperkte vaste voet wel tegemoet gekomen in de exploitatiekosten indien er, bijvoorbeeld vanwege de grote reisafstand voor de leerlingen, wordt gekozen voor het lesgeven in kleinere eenheden.

De fractieleden van de SP en het CDA vragen hoeveel vestigingen er minder leerlingen hebben dan de bekostigingsnorm. De SP-fractie vraagt daarnaast wat het uiteindelijke effect voor deze scholen zal zijn. Gebaseerd op de meest recente leerlingentelling van 1 oktober 2015 zit er één vestiging voor praktijkonderwijs onder de bekostigingsnorm van 70 leerlingen. Deze vestiging maakt onderdeel uit van een school die nog een andere vestiging voor praktijkonderwijs heeft die wel boven de norm zit. Het voorlopige herverdeeleffect van het bevoegd gezag van deze school is positief. Voor wat betreft de overige vestigingen vallen er op basis van de telling van 1 oktober 2015 82 vestigingen onder de bekostigingsnorm van 130 leerlingen. Dit komt neer op 6 procent van het totaal aantal vestigingen voor onderwijs (niet zijnde het praktijkonderwijs). De voorlopige berekeningen laten zien dat het overgrote deel van de besturen waar deze vestigingen onder vallen te maken krijgt met een positief herverdeeleffect of een negatief herverdeeleffect dat kleiner is dan 3 procent. De herverdeeleffecten voor deze besturen zijn dus gematigd.

De SP-fractie vraagt of de hoogte van de vaste voet hetzelfde is in het geval er meerdere vestigingen op één locatie één vaste voet krijgen als in het geval dat er één vestiging op een locatie is gevestigd. Dit klopt; de hoogte van de vaste voet is in beide gevallen hetzelfde. In situaties waarin meerdere scholen op dezelfde locatie zijn gehuisvest, worden in het huidige bekostigingsstelsel vaak meerdere vaste voeten toegekend, terwijl deze scholen in feite als één organisatie functioneren. Dit kan besturen stimuleren om hun scholen administratief te scheiden in verschillende onderdelen om zo een bekostigingsvoordeel te verkrijgen. Door het hanteren van een vaste voet op vestigingsniveau worden deze prikkels verminderd.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom een vaste voet wordt gekozen voor de gehele onderbouw van het voortgezet onderwijs. Er is geen sprake van een onderscheid in vaste voeten. De vaste voet dient ter tegemoetkoming voor de vaste lasten bij het exploiteren van een vestiging, ongeacht de schoolsoort.

Daarnaast vragen de leden of de bekostigingsnormen rekening houden met krimp en of het hanteren van deze normen leidt tot schaalvergroting in het onderwijs. De keuze om een vaste voet in de bekostiging te blijven hanteren en deze niet volledig leerlingafhankelijk te maken komt tegemoet aan scholen met beperkte leerlingaantallen. De normen die gehanteerd worden voor het verkrijgen van de vaste voet gaan ook uit van kleinscha-

ligheid en leiden dus niet tot schaalvergroting in het onderwijs. Tegelijkertijd besef ik dat er bij de scholen zorgen leven over de vereenvoudiging van de bekostiging in relatie tot leerlingendaling en het borgen van een breed onderwijsaanbod in de regio. Zoals reeds toegezegd zal ik dit jaar advies aanvragen bij de Onderwijsraad ten aanzien van het introduceren van een kleinescholentoeslag in het voortgezet onderwijs. Deze mogelijkheid wil ik aangrijpen om dit advies verbreden door aan de Onderwijsraad te vragen welke mogelijke aanvullende maatregelen getroffen kunnen worden om in de voorgestelde nieuwe bekostiging rekening te houden met leerlingendaling en -groei, ook in relatie tot dunbevolktheid. Op die manier vraag ik de Onderwijsraad te reflecteren op de toekomstbestendigheid van de voorgestelde nieuwe bekostigingssystematiek. Dit advies neem ik mee in de verdere ontwikkeling en verfijning van het nieuwe bekostigingsmodel.

Ten slotte vraagt de CDA-fractie of er andere criteria zijn dan alleen het aantal leerlingen waaraan getoetst kan worden of er sprake is van een vestiging of niet. Naast het criterium van een minimumaantal leerlingen is ook het criterium opgenomen dat er op de vestiging daadwerkelijk onderwijs gegeven wordt. Dergelijke waarborgen dragen er aan bij dat de bekostiging op een doelmatige wijze aan onderwijs wordt besteed. Tegelijkertijd kwam ook tijdens de consultatieronde onder besturen en schoolleiders naar voren dat het begrip vestiging nog niet voldoende is afgebakend. Zo is bijvoorbeeld de vraag gesteld hoeveel vaste voeten er in de voorgestelde nieuwe bekostiging zullen worden verstrekt als twee losse schoolgebouwen via een corridor of loopbrug worden verbonden. Op basis van dergelijke vragen constateer ik dat het begrip vestiging verder moet worden uitgewerkt. Hierover treed ik de komende periode met de VO-raad in overleg.

4 Uitwerking overgangsregeling

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre scholen een goede inschatting kunnen maken van hun financiële situatie en prognose. Daarnaast vragen deze leden wanneer en welke acties mogelijk zijn wanneer scholen onverhoopt met extreme situaties te maken krijgen. De nieuwe bekostiging bevat slechts drie parameters en wordt hiermee een stuk begrijpelijker en transparanter. Hierdoor worden schoolbesturen en schoolleiders, maar ook raden van toezicht en medezeggenschapsraden, beter in staat gesteld op eenvoudige wijze zelf de hoogte van de bekostiging (ook in meerjarig perspectief) te berekenen. De eerste berekeningen laten zien dat de voorlopige herverdeeleffecten van de nieuwe bekostiging op macroniveau gematigd zijn. Dit betekent echter niet dat individuele schoolbesturen niet in de problemen zouden kunnen komen wanneer dit stelsel ineens zou worden ingevoerd. Daarom is er sprake van een overgangsregeling, zodat schoolbesturen geleidelijk toegroeien naar het nieuwe budget. Bovendien ben ik in de afgelopen periode in samenwerking met de VO-raad gericht met schoolbesturen in gesprek gegaan over de voorgenomen vereenvoudiging, de effecten van de nieuwe bekostiging en de wijze waarop deze effecten kunnen worden opgevangen. Ik heb met hen gesproken over specifieke signalen die ik heb ontvangen over de mogelijke cumulatie van effecten en de gevolgen van de voorgestelde nieuwe bekostiging voor specifieke sectoren zoals het technisch vmbo. De opbrengsten van deze gesprekken vormen de basis voor de verdere uitwerking van het nieuwe bekostigingsmodel. Ik vind het belangrijk om aandachtspunten en mogelijke oplossingsrichtingen zorgvuldig te wegen, te toetsen en te bespreken, zodat het uiteindelijke model goed aansluit op de praktijk. Omdat ik hierbij zorgvuldigheid boven snelheid verkies, heeft dit als gevolg dat de vereenvoudigde bekostiging

niet per 1 januari 2018 in kan gaan. Daarom heb ik besloten om me te richten op implementatie per 1 januari 2019.

De leden vragen daarnaast welke lessen er te trekken zijn uit het traject om tot een nieuwe bekostigingssystematiek in het voortgezet onderwijs te komen en in hoeverre deze lessen zijn toe te passen op de voorgenomen vereenvoudiging van de bekostiging in het primair onderwijs. Het voortgezet onderwijs heeft enkele jaren geleden reeds een eerste vereenvoudigingsslag gemaakt toen er bijvoorbeeld kalenderjaarbekostiging werd ingevoerd. Dat maakt dat de huidige opgave voor het primair onderwijs niet helemaal vergelijkbaar is met die van het voortgezet onderwijs. Anderzijds zijn er uiteraard algemene aandachtspunten die in beide trajecten van belang zijn. Zo is het belangrijk om tevoren de doelen, uitgangspunten en criteria van de vereenvoudiging te formuleren en af te stemmen met de betrokken partijen. Daarnaast is de implementatie een belangrijk aandachtspunt. Deze elementen heb ik scherp voor ogen als het gaat om de vereenvoudiging van de bekostiging in beide sectoren.

De leden van de SP-fractie vragen of ik cijfers kan leveren over het verband tussen de herverdeeleffecten van de vereenvoudiging van de bekostiging en de verevening in het passend onderwijs en bij hoeveel scholen maatwerk nodig zal zijn vanwege de stapeling van effecten. Er is een voorlopige regressieanalyse uitgevoerd tussen het herverdeeleffect van de vereenvoudiging van de bekostiging enerzijds en de verevening van de middelen voor zware ondersteuning in het kader van passend onderwijs anderzijds. De verevening van de ondersteuningsmiddelen is hierbij vertaald van samenwerkingsverband naar bestuur door te wegen naar leerlingaantallen. Deze voorlopige analyse heeft geen significant verband aangetoond tussen de herverdeeleffecten en de verevening. Op macroniveau is er op dit vlak dus geen sprake van stapeling van effecten. Dit betekent echter niet dat er geen gevallen kunnen voorkomen waarin er wel degelijk sprake is van stapeling. Om die reden heb ik een consultatieronde onder schoolbesturen georganiseerd, waarbij ik in samenwerking met de VO-raad met hen heb gesproken over de voorgenomen vereenvoudiging en de effecten daarvan. Binnen deze gesprekken is er ook aandacht geweest voor mogelijke stapelingen van effecten die op microniveau kunnen optreden. De opbrengsten van deze gesprekken vormen de basis voor de verdere uitwerking van het nieuwe bekostigingsmodel. De verdere ontwikkeling en verfijning vraagt om een gedegen exercitie, die ik niet wil overhaasten. Het gevolg hiervan is zoals gezegd dat voorgenomen niet bekostiging niet per 1 januari 2018 in kan gaan, maar dat ik me richt op invoering per 1 januari 2019.

Daarnaast vragen de leden in hoeverre de vereenvoudiging van de bekostiging de bestaande problemen in het onderwijs aanpakt. Het voorstel om de bekostiging te vereenvoudigen is op aanraden van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer constateerde namelijk dat het huidige bekostigingsstelsel complex is en dat het niet aansluit bij de praktijk van scholen. De bekostiging kan door de gedetailleerde opbouw ten onrechte overkomen als een normstellend kader en kan (hierdoor) onbedoeld sturend werken. Daarnaast is de huidige bekostiging met het systeem van vele verschillende ratio's en prijzen complex, ondoorzichtig en onvoorspelbaar. Scholen, medezeggenschapsraden en toezichthouders hebben hier last van. Ook kan de huidige bekostiging strategisch gedrag in de hand werken. Met de vereenvoudiging worden deze problemen aangepakt. Tegelijkertijd is de vereenvoudiging van de bekostiging geen panacee voor alle kwalen. Het betreft een beleidsvoornemen waarbij alleen de wijze van verdeling van de middelen wordt vereenvoudigd. Er komen door dit voorstel dus geen extra structurele middelen beschikbaar en evenmin wordt er met dit voorstel bezuinigd.

De leden van de CDA-fractie vragen of onder de 90 procent van de besturen die te maken krijgen met een positief herverdeeleffect overwegend scholengemeenschappen zonder vmbo zijn of dat deze positieve herverdeeleffecten ook opgaan voor besturen met vmbo. Daarnaast vragen de leden wat de kenmerken zijn van schoolbesturen die door sterke negatieve herverdeeleffecten worden getroffen. In de brief van 17 december 2015 heb ik aangegeven dat de voorlopige berekeningen laten zien dat 90 procent van de schoolbesturen te maken krijgt met een positief herverdeeleffect of een negatief herverdeeleffect dat kleiner is dan 3 procent. Op macroniveau is dus het meest optimale bekostigingsmodel opgesteld, waarbij de herverdeeleffecten zoveel mogelijk zijn geminimaliseerd. De schoolbesturen die in deze groep vallen hebben verschillende typen scholen: categorale scholen, maar ook scholengemeenschappen met en zonder vmbo. Dit geldt ook voor de schoolbesturen die er meer dan 3 procent op achteruit gaan. Deze voorlopige herverdeeleffecten zijn bepaald op bestuursniveau. Het is de verantwoordelijkheid van het bestuur om de bekostiging gebaseerd op lokale afwegingen onder de scholen te verdelen.

Voorts vragen de leden of de overgangsregeling van drie jaar voldoende is om te anticiperen of de negatieve herverdeeleffecten, welke maatregelen scholen in die tijd kunnen nemen om hierop te anticiperen en of deze maatregelen wel binnen drie jaar geëffectueerd kunnen worden. De overgangsperiode van drie jaar is in overleg met de VO-raad vooralsnog bepaald als een redelijke termijn om schoolbesturen in staat te stellen zich aan te passen aan de nieuwe bekostiging. De voor- dan wel achteruitgang wordt in die periode stapsgewijs doorgevoerd. In de consultatieronde onder schoolbesturen heb ik echter gemerkt dat een langere overgangsregeling besturen kan helpen bij het opvangen van de effecten van de vereenvoudiging bekostiging. Ik sta hier positief tegenover want ik vind het van belang dat besturen tijd en ruimte krijgen om eventuele cumulerende effecten op te vangen. Ik treed daarom de komende periode met de VO-raad in overleg om de overgangsregeling verder uit te werken en verder aan te laten sluiten bij de geuite zorgen van besturen.

5 Modernisering WVO

De leden van de VVD-fractie vragen in welke mate de gemoderniseerde WVO beter aan gaat sluiten op andere onderwijswetten (met name op de WPO) en of overwogen is de WVO en de WPO samen te voegen. De WVO heeft vele wijzigingen op onderdelen ondergaan. De wet is echter nooit integraal herzien, waardoor de balans in de wet in de loop der tijd is verstoord. De andere sectorwetten voor het onderwijs zijn van een recentere datum dan de WVO. Die wetten zijn opgemaakt naar latere wetgevingstechnische inzichten dan de WVO. De integrale herziening van de WVO zorgt ervoor dat de WVO technisch gezien de meest «moderne» sectorwet is. De onderwijsinhoudelijke aansluiting tussen de WPO en WVO is in diverse andere trajecten aan de orde. Bij de modernisering zijn bepaalde bepalingen juist niet geherformuleerd omdat zij gelijkluidende bepalingen in de WPO en WEC kennen en om hiermee te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de herkenbaarheid en begrijpelijkheid van die bepalingen. Op het moment dat deze laatstgenoemde bepalingen inhoudelijke aanpassing behoeven zullen zij ook in de WVO worden aangepast.

Daarnaast vragen de leden in hoeverre de uitgangspunten en kaders van de bekostiging van het voortgezet en primair onderwijs ook op elkaar aan zouden moeten sluiten. Eerder heb ik aangegeven dat de vereenvoudigingstrajecten in beide sectoren niet helemaal vergelijkbaar zijn, omdat de personele bekostiging in het primair onderwijs bijvoorbeeld nog op

schooljaarbasis wordt vastgesteld in plaats van op kalenderjaar. Wel heb ik aangegeven dat er algemene uitgangspunten zijn die in beide trajecten van belang zijn. Binnen het vereenvoudigingstraject in het voortgezet onderwijs staat centraal dat het nieuwe model eenvoudig moet zijn, objectiveerbare kostenverschillen moet honoreren en zo min mogelijk ongewenste prikkels mag bevatten. Daarbij dienen de herverdeeleffecten zo klein mogelijk te zijn en moet de implementatie budgetneutraal zijn. Het is een goed streven om in de vereenvoudiging binnen zowel het voortgezet onderwijs als het primair onderwijs uit te gaan van vergelijkbare uitgangspunten en criteria.

6 Lumpsumfinanciering vereist goede verantwoording

De leden van de PvdA-fractie vragen om in het kader van het instemmingsrecht op het meerjarig financieel beleid onderscheid te maken tussen de medezeggenschap op schoolniveau en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad op bestuursniveau. Daarnaast vragen zij op welk niveau en over welke onderwerpen de medezeggenschap plaatsvindt. Ook vragen zij of ik het uitgangspunt deel dat in dit kader zoveel mogelijk autonomie moet worden gegeven aan schoolleiders, leraren, leerlingen en hun ouders. Momenteel bereid ik over de vorm van het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad concrete voorstellen voor. Het gaat er mij bij dit instemmingsrecht om dat besturen in goed overleg met de stakeholders in en rondom de school, zoals leraren, schoolleiders en ouders, de (meerjarige) financiële koers van de school bepalen. Dit inhoudelijke gesprek kan bijvoorbeeld gaan over de verdeling van de bekostiging aan personele en materiële doeleinden, maar ook over grotere projecten op het vlak van huisvesting en onderhoud. Het uitgangspunt hierbij voor mij is dat er een goede balans komt tussen enerzijds besturen de mogelijkheid geven te besturen en anderzijds er voor te zorgen dat het bestuur bij belangrijke besluiten constructieve tegenspraak krijgt. Het verbeteren van de verantwoording over de uitgaven en het versterken van de medezeggenschap zijn hierin leidende principes. Momenteel bereid ik over dit onderwerp een wetsvoorstel voor, waarin ik in ga op de inhoud en het niveau van dit instemmingsrecht. Conform toezegging streef ik er naar uw Kamer voor het einde van dit kalenderjaar over dit onderwerp te informeren.
De leden van de SP-fractie vragen of ik de mening deel dat de vereenvoudiging van de bekostiging in het voortgezet onderwijs en de modernisering van de WVO alleen zorgvuldig uitgevoerd kunnen worden wanneer beide trajecten apart kunnen worden bekeken. Deze mening deel ik niet. Vanwege de samenhang tussen beide onderdelen op het vlak van transparantie en inzichtelijkheid is gekozen voor één wetsvoorstel. De vereenvoudiging van de bekostiging in het voortgezet onderwijs is zowel inhoudelijk als technisch van aard. Het aantal parameters dat de wijze van bekostiging bepaalt, wordt fors gereduceerd en wetgevingstechnisch wordt een moderniseringsslag gemaakt. Een belangrijk doel van de vereenvoudiging van de bekostiging is het vergroten van de transparantie en inzichtelijkheid van de totstandkoming van de bekostiging. De manier waarop dit in de WVO en onderliggende AMvB's is geregeld, speelt daarin een wezenlijke rol. Wijziging van de WVO is noodzakelijk om de vereenvoudiging van de bekostiging door te kunnen voeren. De vereenvoudiging van de bekostiging in het voortgezet onderwijs wordt geïncorporeerd bij de algehele herordening en herijking van de WVO. De modernisering van de WVO behelst een wetgevingstechnische operatie waarbij de wet van een nieuwe indeling en opbouw wordt voorzien, modern taalgebruik wordt gehanteerd en alle artikelen toegelicht worden. Inhoudelijk worden er geen bepalingen, anders dan de bepalingen voor vereenvoudiging van de bekostiging, aangepast. Voor de toelichting op de artikelen wordt gebruik gemaakt van de geldende interpretatie van de bepalingen uit de

WVO. Beide onderdelen dragen daarmee bij aan hetzelfde doel: een transparante en inzichtelijke wettelijke infrastructuur die dienend is aan toekomstige onderwijsinhoudelijke ontwikkelingen.

Voorts vragen de leden hoe ik sta tegenover uitbreiding van het instemmingsrecht naar de jaarlijkse begroting. Het is een gedeelde ambitie om de medezeggenschap in het voortgezet onderwijs en de verantwoording over de uitgaven te versterken. Op dit moment beraad ik mij op specifieke voorstellen over het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad. Ik zal uw Kamer daarover voor het einde van 2016 informeren. Bij het ontwikkelen van deze voorstellen is het voor mij van belang dat het schoolbestuur in goede verstandhouding met de stakeholders in en rondom de school overeenstemming bereikt over de koers die het bestuur moet varen. Op die manier wordt het gesprek vormgegeven over waar de accenten moeten worden gelegd bij de besteding van de bekostiging. Moet het bestuur focussen op verkleining van de klassen? Moet er de komende jaren groot onderhoud worden gepleegd? Is de ICT aan vervanging toe? Het is belangrijk dat dergelijke beleidsmatige en financiële beslissingen breed rondom de school worden afgestemd.

Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie of ik voornemens ben het onderzoek naar en de daaruit voortkomende alternatieven voor de lumpsum af te wachten, alvorens het wetsvoorstel in te dienen. Uw Kamer heeft de brief over het principe van lumpsumbekostiging en mogelijke alternatieven daarvoor of daarnaast op 10 mei 2016 ontvangen. Het wetsvoorstel vereenvoudiging bekostiging en modernisering WVO wordt in een later stadium aan uw Kamer aangeboden.

De leden van de CDA-fractie vragen om een motivatie waarom ik voornemens ben de medezeggenschapsraad instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting te geven. Zij vragen welke knelpunten er op dit vlak nu zijn en wat de gevolgen voor het bestuur zijn als de medezeggenschapsraad niet instemt met de hoofdlijnen van de begroting. Momenteel bereid ik over de vorm van het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad concrete voorstellen voor. Het gaat er mij hierbij, zoals hierboven aangegeven, om het brede gesprek over de financiële koers te stimuleren. Het instemmingsrecht is bedoeld als balans tussen enerzijds besturen de mogelijkheid geven te besturen en anderzijds er voor te zorgen dat het bestuur bij belangrijke besluiten constructieve tegenspraak krijgt.

De leden vragen daarnaast hoe het geven van de bekostiging aan het bestuur er in de praktijk uit komt te zien en of het mogelijk is dat een bestuur er voor kiest om de ene school meer te geven dan de andere. Het bekostigen per bestuur is geen nieuw beleidsvoornemen, maar een continuering van de huidige praktijk. Scholen worden immers niet separaat bekostigd, maar via hun bestuur dat de lumpsum ontvangt. Het bevoegd gezag draagt vervolgens zorg voor de allocatie van de lumpsum onder haar scholen, net als nu het geval is. Wat ik wel voornemens ben te veranderen, is om voortaan niet meer te beschikken op schoolniveau, maar de beschikking op bestuursniveau vast te stellen. Als een bestuur het bevoegd gezag is van meerdere scholen, kan een beschikking op schoolniveau onbedoeld sturend werken, omdat deze verdeling puur normatief is en op geen enkele manier de garantie geeft dat dit de meest efficiënte of effectieve verdeling van de bekostiging is. Hiermee volg ik de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer op om in het nieuwe bekostigingsmodel de allocatie van middelen op bestuursniveau te bevorderen. Een bekostigingsbeschikking op bestuursniveau brengt schoolbesturen optimaal in stelling om gebaseerd op lokale afwegingen de juiste verdeling van de lumpsum te bepalen.

7 Overig

De leden van de VVD-fractie vragen in welk opzicht de vereenvoudiging van de bekostiging rekening houdt met het feit dat door demografische ontwikkelingen een breed aanbod van onderwijs onder druk komt te staan. De leden vragen om een toelichting op de manier waarop de vereenvoudiging een dekkend onderwijsaanbod in Nederland waarborgt. De keuze om een vaste voet in de het nieuwe bekostigingsmodel op te nemen en deze niet volledig leerlingafhankelijk te maken komt tegemoet aan scholen met beperkte leerlingaantallen. Als gevolg van krimp zullen in grote delen van het land kleinere scholen ontstaan. De vaste voet dempt de financiële kwetsbaarheid van scholen die te maken hebben met dalende leerlingaantallen en maakt het beter mogelijk om ook in krimpgebieden vestigingen te exploiteren. Tegelijkertijd heb ik, zoals eerder in deze beantwoording aangegeven, tijdens de consultatieronde onder besturen en schoolleiders gemerkt dat er bij de scholen zorgen leven over de vereenvoudiging van de bekostiging in relatie tot leerlingendaling en het borgen van een breed onderwijsaanbod in de regio. Daarom zal ik de Onderwijsraad niet alleen vragen advies uit te brengen over het introduceren van een kleinescholentoeslag in het voortgezet onderwijs, maar ook vragen om te onderzoeken op welke manier het voorgestelde nieuwe bekostigingsmodel beter rekening kan houden met leerlingendaling- en groei, ook in relatie tot dunbevolktheid. Het is namelijk van groot belang dat het nieuwe bekostigingsmodel toekomstbestendig is en inspeelt op ontwikkelingen rond leerlingaantallen. Het advies van de Onderwijsraad neem ik mee in de verdere ontwikkeling en verfijning van het voorgestelde nieuwe bekostigingsmodel.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat het gebruik van economische termen voor de hand ligt als het gaat om de bekostiging van onderwijs, maar dat dit niet voor deze fractie geldt. De leden geven te kennen dat onderwijs geen markt is en leerlingen geen prijs kennen. Zij verzoeken mij in dit kader andere woorden te kiezen, die meer recht doen aan het doel en de aard van het onderwijs. Ik herken mij niet in de suggestie dat het onderwijs een markt zou zijn. Leerkrachten zijn voor het onderwijs onbetaalbaar, maar toch mag duidelijk zijn dat zij, volkomen terecht, een salaris ontvangen. Leerlingen zijn van onschatbare waarde, maar tegelijkertijd is het evident dat schoolbesturen voor hun leerlingen een bepaald bedrag aan bekostiging ontvangen. Zoals u in de beantwoording van deze vragen reeds hebt gezien, zal ik het begrip «prijs per leerling» verder vermijden.